

# La Sociedad Civil ante el Nuevo rol del Estado

Por: Cr. Adelqui David Ariel Lema (\*)

## Introducción

El presente trabajo tiende a reflejar la necesidad “justificar” la necesidad de la sociedad civil ante el un nuevo rol del Estado en función de los cambios realizados en lo que a su papel como tal en la sociedad se han desarrollado desde hace varios años en nuestro país.

Por los aspectos y mutaciones de roles que se describen y tratan de analizar, vamos a llegar a la conclusión que muchas de las medidas tomadas en la década del '90 del siglo pasado no tienen marcha atrás, y si bien se sostiene la subsidiariedad del Estado se considera que aparece como impostergable la necesidad de redefinir el rol del mismo.

La hipótesis planteada es que nos encontramos frente a un nuevo paradigma, el Estado Catalizador, conformado por la intervinculación del Estado, el mercado y el tercer sector.

Precisamente, aquí se trata de, expresar a que se debe el mayor auge de la sociedad civil en los últimos tiempos, intentándose como justificativo de esto las distintas concepciones en las que fue transcurriendo el proyecto de Estado en nuestro país.

## El Papel del Estado

En los últimos años América Latina ha asistido a cambios radicales en relación con el papel del Estado en la sociedad. Estas transformaciones se han dado en relación con el origen, el rol, el dimensionamiento y las formas de funcionamiento en la sociedad del Estado. En los últimos veinte años, se han consolidados formalmente regímenes democráticos, que han conducido a abrir espacios para participación y cierto control ciudadano sobre la gestión estatal, disminuyendo sensiblemente los niveles de censura y represión. Sin embargo, estos procesos de democratización poseen un fuerte déficit con relación a la transparencia en la gestión pública.

Nuestro Estado ha asumido desde el siglo pasado hasta nuestros días distintos roles, los que en las líneas siguientes y sintéticamente se resumen, a fines de dar introducción al tema planteado, como refleja Julio C. Suárez, en su trabajo “Estado argentino: omnipresente - mínimo - ausente”.

Cabe aclarar que utilizo el término “Estado” entendiéndolo por tal a los organismos de gobierno del conjunto social que en realidad es el que constituye el Estado.

El Estado Omnipresente surge por la crisis de 1930, crisis que sacudió a los principales países capitalistas del mundo y traslado sus efectos a nuestras tierras, lo que motivó que el Estado tomara una mayor participación en la escena nacional. Sin embargo, en esos tiempos, esa participación fue principalmente dirigida a señalar el camino a seguir, más que a intervenir directamente.

Pero el correr de las décadas, nos mostrarán un crecimiento desproporcionado del aparato estatal, convirtiéndolo en un Estado elefantiásico, caracterizado por un permanente y estructural intervencionismo.

Este Estado va a incursionar en la dirección de la producción, el consumo, los precios, la inversión, el comercio, transformándose en el principal actor económico del país, toda vez que el mercado no es percibido como el mecanismo idóneo para lograr el crecimiento y el bienestar de la sociedad.

Sin embargo, este Estado no sólo se caracterizó por su accionar económico, comercial y empresarial, sino que también se convirtió en el primer productor de todos los bienes sociales, conduciendo su actividad a la satisfacción de la más amplia gama de necesidades sociales, asegurando servicios de salud, educación, vivienda, seguridad social, etc.

Precisamente esta organización prestadora de una amplia variedad de bienes y servicios, terminaron por inmovilizar el accionar del mismo.

A partir del proceso abierto en 1983, identificado para los aspectos de la vida institucional como el período de asentamiento del orden democrático comenzó a considerarse de forma creciente que la dimensión y el funcionamiento del Estado y de la administración pública eran una parte del problema cuando se planteaban las modificaciones en la estrategia político-economía global. Estaba cuestionado el papel preeminente del Estado, distributivo hasta ese momento.

Esta realidad hizo eclosión allá en los finales de la década del '80, todo lo cual se tradujo en hiperinflación, alta inestabilidad de las políticas, expulsión del sector privado del mercado de crédito, caída del producto y de la inversión y alto endeudamiento externo ... “la desconfianza ciudadana a causa de la hiperinflación y el enorme peso del problema fiscal, nunca resuelto por el gobierno radical, en gran medida debido a factores políticos, pasó a constituir ... el factor condicionante de mayor magnitud y la causa inmediata del descabro final de la economía radical”<sup>1</sup>, situación ésta que desembocó en el traspaso

(\*) CPN y Analista Programador, Univ. Nac. Río Cuarto. Inspector Fiscalización Externa Ordinaria, Div. Fiscalización Externa Nro. 1, Dir. Regional Río Cuarto.

anticipado del gobierno por parte del Dr. Raúl R. Alfonsín al Dr. Carlos S. Menem.

La situación económica del país a fines de los '80 era crítica. Concluía la llamada "década perdida" sin que se hubieran logrado ninguno de los objetivos económicos que el retorno de la democracia había planteado.

Comienza a ser tema de intelectuales y políticos el análisis de la "governabilidad", aludiendo esta expresión a la *"capacidad del gobierno para conducir a la sociedad ofreciendo las prestaciones elementales de orden y estabilidad y garantizando el conjunto de condiciones a partir de las cuales aquélla puede obtener un óptimo circunstanciado de bienestar general y de calidad en la gestión de los servicios"*.<sup>2</sup>

Como contrapartida "la ingovernabilidad" conducía a la lejana realización del bienestar social. Frecuentemente, la multiplicación de las demandas sociales y políticas exige para su enfrentamiento distintos tipos de organización que la rigidez del modelo burocrático no esta en condiciones de proveer. El discurso habitual del liberalismo ortodoxo atribuía al tamaño del aparato estatal el disparador de la decadencia sostenida del modelo económico.

Crece una prédica antiestatista ampliamente difundida y coherente contra la cual no parecía haber defensas intelectuales. El estado a la vez que impedía crecer a la sociedad con un exceso regulatorio le imponía la pesada carga de su déficit. Como contracara estaban experiencias cercanas, como la economía chilena, las reformas en pleno auge encaradas por algunos gobiernos europeos —especialmente el de Margaret Thatcher en Gran Bretaña—, los casos del sudeste asiático y Nueva Zelanda, singularmente todos los modelos exitosos se explicaban en términos de desregulación, privatización, tercerización, reforma (ajuste) del aparato estatal, etc.

*"...el Estado, de agente de desarrollo, se transformaba en su obstáculo"*<sup>3</sup> Justamente, se trataba del final de un paradigma que, además de la crisis fiscal, comportaba, según este autor, el agotamiento de las formas de la intervención estatal y la insuficiencia de la modalidad burocrática de administrar el Estado.

Esta crisis fue de tal magnitud que ningún ajuste o plan paliativo era posible, por lo que el paradigma del "Estado Omnipresente" estaba en crisis.

Como Kuhn lo definía, un paradigma es *"un conjunto de suposiciones sobre la realidad (un patrón o modelo aceptado por todos) que explica mejor el mundo que cualquier otro conjunto de suposiciones, son verdaderas máquinas de ver que nos explican la mayoría de los fenómenos observados; pero cuando el contexto en que se desenvuelve cambia, comienzan a aparecer fenómenos que empiezan a contradecirlo o aparecen anomalías que se acumulan y multiplican, entonces las personas y las sociedades van perdiendo la confianza en ese paradigma, porque éste ya no nos permite integrar los nuevos hechos, dar respuesta a los nuevos problemas, así, el paradigma entra en crisis y está destinado a ser sustituido por otro nuevo."*

De tal manera, surgió la necesidad de plantear una "Reforma del Estado" bajo el paradigma que algunos han dado en llamar del "Estado Subsidiario", denominado así porque deja en manos de diversos actores sociales y fun-

damentalmente en el mercado la provisión de la mayoría de los bienes y servicios tendientes a satisfacer las necesidades de la sociedad, sólo interviniendo cuando aquellos se mostraran incapaces de proceder en tal sentido y que otros prefieren denominar "Estado Mínimo".

Las bases de este nuevo Estado se sustentaron sobre las recomendaciones ("directrices") del denominado "Consenso de Washington", y se plasmaron en medidas tales como la estabilidad monetaria, la apertura externa, la eliminación de trabas al comercio, la descentralización, la provincialización, la desregulación, las privatizaciones, etc..

Este "Estado Subsidiario" prontamente se transformó en un verdadero "Estado Mínimo" cuyo slogan mediático básico fue que los gobiernos son peores que los mercados y que por lo tanto el "Mejor Estado" es el "Menor Estado". El otrora majestuoso y omnipotente Estado nacional, emprendió un camino de encogimiento.

De un Estado benefactor y con fuerte injerencia en la esfera de desarrollo económico y social, con una burocracia abultada y alto presupuesto, asistimos ahora a una reducción sustantiva del mismo, tanto en el rol, cuanto en el dimensionamiento de sus acciones y su poder real. Efectivamente el Estado se ha achicado, pero fundamentalmente se ha debilitado principalmente con relación al acrecentamiento del poder del sector de mercado.

El Estado, alentado por poderosos grupos empresarios que controlan muchos de sus accesos y resistido a menudo por Estados provinciales que nunca se resignaron a hacerse cargo de nuevas áreas funcionales sin una adecuada contrapartida de recursos, el Estado nacional no sólo vendió las "joyas de la abuela"<sup>4</sup> sino que se desprendió también de hospitales, escuelas y otras alhajas menos apetecibles, traspasadas a la jurisdicción provincial y municipal. De paso, renunció a seguir cumpliendo en muchas áreas los roles de promotor, regulador, empleador, subsidiador y otros por el estilo, que caracterizaron su larga etapa intervencionista.

Aquí si se reflexiona se llegaría a la conclusión que la importancia del Estado no radica en su tamaño (grande o mínimo) sino que justamente cumpla con su roles indelegables y es aquí donde se han presentado los mayores inconvenientes que en los últimos años nos han llevado por un espiral descendente hacia la actual crisis.

Puede aceptarse el achicamiento del Estado sobre todo en relación con los aspectos de producción de bienes y servicios, que perfectamente pueden ser absorbidos por el sector privado (mercado). Sin embargo no es aceptable el debilitamiento del Estado en sus roles esenciales: búsqueda de equidad en la distribución de bienes y derechos sociales, búsqueda de igualdad para todos los ciudadanos, promoción del desarrollo económico sustentable, defensa de la justicia y los derechos humanos integrales, asegurar las bases de un tejido social sano vía eficaces y eficientes políticas sociales.

Este Estado se aprecia como carente de autonomía frente a la presión de distintos grupos de interés.

*"El actual Estado es raquítrico, de una debilidad endémica, en el cual la desregulación económica está estrechamente vinculada a la morfología de los mercados"*

*potencialmente afectados, a la capacidad de lobbyng de los sectores financieros y al poder real del sector empresario, es decir, un Estado impotente y carente de autonomía frente a la presión de los distintos grupos de interés, que simplemente se conformó sólo con transmitir buenas señales a los diversos actores económicos y tratar de ser sujeto de sus inversiones”.*<sup>5</sup>

En síntesis, ha dejado de ser un “Estado Mínimo” para convertirse en un verdadero “Estado Ausente”, que se manifiesta en sectores de la sociedad privados de necesidades básicas, desnutrición infantil y gran cantidad de muertes por ésta entre fines del 2001 y parte del 2002, sistema de salud inexistentes o bien en donde existe es deficiente o esta colapsado, aumento de los índices de deserción escolar e inactividad escolar en algunas provincias, crecimiento de la desocupación y del subempleo.

Como si esto fuera poco, hay que sumarle la inseguridad ciudadana alarmante, un sistema jurídico cuestionado, una clase dirigente sin credibilidad, la alta evasión impositiva, la pérdida del derecho de propiedad privada originada en la confiscación de ahorros (corralito y corralón), la presión de la banca nacional e internacional, las exigencias de las empresas concesionarias de servicios públicos por suba de tarifas, etc. A esta lista, se pueden agregar día a día los problemas que se reflejan en cualquier tapa de diario, y que son, puede decirse, distintos matices del desprestigio del Estado.

Se puede coincidir con la definición que da Horacio Verbitky de “*desguace del Estado*” al proceso de reforma de reforma (primera reforma) iniciado en 1990.<sup>6</sup>

La “cirugía mayor sin anestesia” aplicada por el gobierno de Menem desde 1996 (llamada Segunda Reforma del Estado) no originó una verdadera reforma hacia adentro del aparato estatal, cosa que la primera reforma (hacia fuera) sí había logrado que era el achicamiento funcional del Estado y el corrimiento de su frontera con la sociedad.

Nuestro Estado ha perdido parte de su sentido, es decir de los fines del mismo, que puede sintetizarse como “bien común”<sup>7</sup> (fin objetivo del Estado)<sup>8</sup>. Se puede afirmar que la inseguridad jurídica domina la escena.

En definitiva, estas circunstancias, conducen a hablar de “Estado Ausente” toda vez que no se acierta, no solo con dar solución a los problemas señalados, sino que no se da respuestas a aquellas necesidades básicas referenciadas en párrafos anteriores.

Como expresa Oscar Oslak en referencia a la reforma del Estado “... El Informe 1997 del Banco Mundial colocó en el centro de su preocupación el desafío de la reconstrucción del Estado. Muchos se preguntaron por qué se había vuelto necesario reconstruir aquello que el propio Banco había recomendado reducir, años antes, a su mínima expresión. La respuesta es simple: porque le resultaba evidente que junto con el desmantelamiento estatal se había vaciado la escena pública y desgarrado el tejido social, comprometiendo la paz social y la gobernabilidad democrática.”<sup>9</sup>

La reforma del Estado de los '90 ha tenido evaluaciones contradictorias, hay sectores que enfatizan los éxitos principalmente vinculados a la mejora de las cuentas fis-

cales y de la calidad de algunos servicios privatizados mientras que desde una perspectiva vinculada a las problemáticas sociales se destaca que la transferencia de servicios a los niveles regionales y locales del gobierno y de la propia sociedad, sin los recursos y la formación suficiente, ha restado capacidad de solución a las demandas de la comunidad.<sup>10</sup>

Argentina había sido uno de los más fieles y aplicados ejecutores de las reformas de primera generación. Mientras en 1950, el Estado nacional contabilizaba tres veces más empleados públicos que los Estados provinciales, en 1997, la relación se había invertido y las provincias empleaban cinco veces más personal que la Nación. Los 900.000 empleados públicos existentes en 1990 en el gobierno nacional, no llegaban, siete años después, a 300.000.

Aquí, no es que los despidos fueron de la magnitud que sugiere la resta ni que tanta gente se hubiera evaporado. Una parte importante del personal, afectado principalmente a servicios de educación y salud, fue transferido a las provincias y municipios. Con la masiva privatización de empresas y servicios públicos, otra parte cambió de empleador. Finalmente, un número no despreciable intentó -en su mayoría con poco éxito- incorporarse al nuevo batallón de cuentapropistas creado por los retiros voluntarios y los despidos involuntarios que acompañaron estos procesos.

En nuestro país el proceso de reforma de los '90 atacó en forma conjunta instituciones del Estado de Bienestar (jubilaciones, obras sociales, flexibilización laboral, etc.) y del Estado de Desarrollo<sup>11</sup> (empresas del Estado, subsidios, etc.) cambiando radicalmente la modalidad keynesiana de empleo de algunas herramientas económicas (convertibilidad). La reforma del Estado combinó en forma variada instrumentos dirigidos a los tres frentes.

Podemos decir que un paradigma en crisis, el del “Estado Omnipresente”, caracterizado por la centralidad del Estado, dio paso al “Estado Mínimo”, caracterizado por la centralidad del mercado, el cual en su momento dio las respuestas que el país necesitaba, pero que hoy se presenta incapaz de resolver los problemas de la sociedad. Esto nos lleva a afirmar que hoy estamos en un período de la vida nacional que bien podemos llamar de “Estado Ausente”.

La reforma del Estado significó, también, una reforma de la sociedad. Más precisamente, un cambio en las relaciones de fuerza entre una y otra esfera, así como un notorio corrimiento de sus fronteras. La privatización, la descentralización, la desregulación y la tercerización de servicios redujeron el aparato estatal, pero expandieron simultáneamente la responsabilidad del mercado y la sociedad civil en la satisfacción de necesidades sociales, modificando profundamente el esquema de división social del trabajo.

Los gobiernos provinciales pasaron a asumir un papel mucho más relevante como eje central del vínculo Estado-ciudadanía, mientras que el sector más concentrado del capital se convirtió en el principal proveedor de bienes y servicios públicos.<sup>12</sup>

## La Sociedad Civil

La resignación de espacios por parte del Estado, fruto del debilitamiento antes mencionado, lo ha hecho retrotraer y alejarse de la elaboración y planificación de políticas públicas. La contrapartida es que aquellos espacios han sido ocupados por la sociedad civil. En este proceso de búsqueda fluida y turbulenta de nuevos paradigmas de Estado y sociedad surge fuertemente en la última década el concepto y la realidad de la sociedad civil.

A este sector se lo llama también “Tercer Sector”, considerándose al Estado como el “Primer Sector” y al mundo del mercado como el “Segundo Sector”

Se puede conceptualizar a la sociedad civil como todo el sector de la sociedad que no es parte del Estado (en cuanto gobierno).

Este 3º Sector es muy heterogéneo y presenta rasgos muy distintivos según su propia dinámica. Está compuesto por: asociaciones civiles, fundaciones, mutuales, cooperativas, clubes de barrio, sociedades de fomento, cámaras empresariales, colegios profesionales, comedores barriales y organizaciones religiosas, entre otras.

También se lo denomina SIN FINES DE LUCRO y OSC es decir **Organizaciones de la Sociedad Civil**. La expresión sin fines de lucro pareciera que no siempre es bien comprendida. Este concepto significa que las organizaciones de la sociedad civil **sí** pueden cobrar por sus servicios prestados lo que **no** pueden hacer es distribuir esos ingresos entre sus asociados o directivos como si fueran las ganancias de una empresa

Pero definir este tercer sector puede resultar una trampa. *“Ni la palabra voluntario, ni la frase sin fines de lucro, ofrecen una descripción precisa. Organizaciones como la Cruz Roja... no son voluntarias, pues emplean millares de profesionales a sueldo...”*. A nuestro juicio, este sector está formado por organizaciones de propiedad y control privados, pero cuya existencia tiene por finalidad la satisfacción de necesidades públicas o sociales y no la acumulación de riqueza privada. En virtud de esta definición, las grandes empresas sin fines de lucro cuya función primordial es acumular riqueza, no entrarían en esta categoría. Pero entrarían, en cambio, las instituciones con fines de lucro cuya función es satisfacer necesidades públicas o sociales.<sup>13</sup>

Hace más de treinta años, Peter Drucker empleó una definición parecida. Llamó a estas organizaciones *“instituciones no gubernamentales, autónomas”*, que actuaban como *“agentes de acción social”*. En 1968 profetizó que su proyecto podía *“llegar a ser la tarea central de los arquitectos políticos de mañana”*<sup>14</sup>

En la actualidad y siguiendo una denominación de Naciones Unidas se las conoce como Organizaciones No Gubernamentales (ONG).

El surgimiento histórico de las ONGs en Argentina se remonta a la llegada de las colectividades de inmigrantes europeos y toman un giro significativo con el cierre de los canales institucionales de expresión de demandas sociales en los años 70. La tarea de los sociólogos e investigadores sociales se circunscribía de esta manera en dilucidar si esta peculiaridad latinoamericana constituía un fenómeno “genuinamente nuevo” o una respuesta coyuntural al cie-

rrer de los canales instituidos. El análisis que realiza Elizabeth Jelín<sup>15</sup> remite a que con el advenimiento de la democracia se pone un especial énfasis en la institucionalización y revitalización de los partidos políticos al mismo tiempo que instaura una política económica de ajuste y de mercado marcando una tendencia tanto hacia la postergación de resolución de problemas sociales como hacia el individualismo y relaciones sociales mercantiles.

Los 90 permiten la emergencia de organizaciones que existían con anterioridad con la diferencia de que este momento se presentan como alternativa para la promoción e implementación de políticas públicas y defensoras de los derechos de ciudadanía (social, política y económica). La iniciativa asociativa y la participación ciudadana, en este marco, ocupan un lugar estratégico frente al Estado y al Mercado ya que intentan aunar esfuerzos y recursos para satisfacer necesidades comunes, desarrollar procesos de adecuación institucional para dar respuesta a las nuevas demandas del medio, al mismo tiempo que exigen su inclusión en el campo de las políticas públicas.<sup>16</sup>

El reto hoy frente a una sociedad industrial, moderna, compleja, ante la globalización y la revolución tecnológica, con el desprestigio del Estado. Se requiere un rol innovador del Estado para dar respuesta a esos desafíos, se debe superar el “Estado Ausente”, sería imposible en esta era de la globalización reinstalar el modelo de “Estado Omnipresente” y también sería imposible seguir sosteniendo la vigencia del “Estado Minimalista”.

Debe superarse hoy el “Estado Ausente”, para hacer frente y dar respuesta a los problemas estructurales que persisten en Argentina, tales como desigual distribución de la riqueza las grandes disparidades regionales, crisis de los Estados provinciales, resabios del clientelismo político, falta de competitividad, crecimiento económico con equidad social. **“Para afrontarlos, más que dismantelar el Estado hay que reconstruirlo...”**<sup>17</sup>

Debido al contexto dinámico y a las demandas diversas que formulan los distintos actores sociales, se debe contar con un Estado que pueda manejar la complejidad de relaciones entre lo global, la sociedad y el mercado, lo nacional y lo local, lo público y lo privado, la economía y la política, un Estado caracterizado por no depender exclusivamente de recursos propios, sino que busca la consecución de su misión y objetivos – el bien común – actuando en coaliciones y alianzas estratégicas con los otros factores sociales (pero siempre como factor dominante), como con los Estados provinciales, municipios, grupos privados nacionales, internacionales, del tercer sector, etc.

## Estado, Sociedad y Mercado

Ahora bien, no es posible plantear un nuevo Estado que propenda al bien común, la solidaridad, el respeto a los más humildes, a la igualdad entendida como inclusión, sin recuperar la política. La política debe ser revitalizada como nexos entre sociedad y Estado. La nueva política tiene que comenzar justamente por ampliar los contornos de lo que entendemos por política, dejando atrás la creencia que ella solo se vive y se hace en poderes del Estado, por el contrario ella empieza con nuestro cumplimiento de las normativas, con la participación de la ciudadanía en los

asuntos públicos, con el esfuerzo por general acciones que permitan resolver los conflictos sociales sin violencias.

La nueva política no puede reducirse al mero ejercicio discursivo o a unos cuantos asuntos jurídicos, por el contrario tiene que ser una nueva actitud en la vida en sociedad. No basta hoy con la renuncia del presidente de la Corte Suprema, o con la de otros miembros, si no que es necesario que “la corte” funcione como realmente corresponde. Ésta es una labor de todos porque solo hay cambio político allí donde participa toda la sociedad, pues solo para ella, con ella y por ella existe toda política.

La desjerarquización de la política en nuestro país condujo a la real separación entre representante y representados y entre ciudadanía y partidos políticos. Esto implica reconstruir un poder político sólido, creíble y participativo que sustentándose en un proyecto nacional convierta a nuestro país en un país previsible.

Este nuevo rol del Estado, ha sido definido por algunos autores como “Catalizador”, preservador de los logros de los Estados anteriores y con énfasis en la equidad y solidaridad. Este Estado debe asumir la responsabilidad de liderar el proceso de formación de un nuevo pacto social, un modelo dinámico de interrelación y articulación entre Estado, Mercado y Tercer sector.

Los conceptos de “Estado” y “sociedad” que ahora se diferencian fueron sinónimos hasta el Siglo XVIII, ambos significaban la unión de los hombres para desarrollar su fin común, objetivo y universal. En el sentido moderno, la sociedad civil se constituye a partir del fortalecimiento y garantía de los derechos individuales y de propiedad, para asegurar las condiciones de la realización de los fines particulares. Mientras el término “Estado” se utiliza para la organización de la consecución de los fines colectivos.<sup>18</sup>

*“... está en activa discusión cuál debe ser el rol del Estado frente a la problemática social. Se perfila un Estado “catalizador” que movilice a las fuerzas de la sociedad civil para en conjunto llevar adelante políticas nacionales de inversión extendida en capital humano y capital social y de mejora de la equidad...”<sup>19</sup>*

Con referencia al mercado, se han insinuado algunos avances en relación a las responsabilidades sociales del sector privado especialmente en cuanto al financiamiento directo a programas sociales de alivio de la pobreza (dado principalmente por campañas publicitarias). Sin embargo, es poco lo que se ha avanzado en los aspectos teóricos y prácticos respecto a la responsabilidad de este sector en participar activamente en el perfilamiento de un proceso de desarrollo sustentable en términos económicos, sociales y de preservación de los recursos naturales.

La experiencia histórica pasada y presente muestra que la fluidez de los mercados necesita del Estado. Por otra parte, la economía no sólo es mercado, también es producción (sin limitarse a lo comercializado). Ello también exige la incidencia del Estado para crear condiciones adecuadas y propiciar una dinámica de crecimiento estable, sustentable y sobre todo con bienestar social. El abrir las economías a la dinámica de la economía mundial no significa necesariamente dejarlas al capricho del mercado internacional. Además, el libre mercado no existe debido

a la presencia de grandes corporaciones que dominan y manejan el mercado.

Cuando se habla de abrir mercados en realidad se deja en libertad a esas corporaciones para manejar y dominar los mercados según sus intereses. No existe ninguna experiencia histórica que demuestre que el mercado por sí mismo logre los equilibrios generales de la economía, mucho menos la sustentabilidad y justicia social.<sup>20</sup>

Este tercer sector por sus características tiene posibilidades y ha demostrado capacidad para articular demandas de participación y control social sobre el Estado colaborando profundizar el proceso democrático, ha demostrado capacidad de propuestas de políticas sociales eficaces y eficientes no sólo para mitigar situaciones de pobreza, sino también para promover procesos de integración social de los sectores excluidos y marginados. Si bien las OPSFL<sup>21</sup> son de distintos estilos, las centrales en los últimos años son las que realizan trabajos de desarrollo social.<sup>22</sup>

El desarrollo y fortalecimiento de este sector puede colaborar en un mejor perfilamiento en término de democracia y equidad para nuestras sociedades. En esta dirección, la búsqueda de nuevas formas de articulación de la relación Sociedad Civil (Tercer sector) - Estado puede contribuir tanto a la democratización del Estado como a mejorar su capacidad de intervenir a favor de la equidad social.

Todo esto es posible en la medida que en estas formas de relacionamiento Sociedad Civil (tercer sector) – Estado (gobierno) ambos, mantengan sus identidades y autonomías. Dentro de este concepto es relevante que el Estado no instrumentalice a las organizaciones de la Sociedad Civil para desembarazarse de sus responsabilidades básicas en torno a la equidad y la justicia social.

De acuerdo con Osborne y Gaebler, la obligación del gobierno no consiste en ofrecer servicios, sino en asegurar que éstos se brinden con la mayor eficiencia y calidad. Su responsabilidad es establecer prioridades sobre políticas públicas, generar recursos y evaluar los resultados esperados. La fase operacional de esas políticas -que los autores designan metafóricamente como “remar”- no corresponde exclusivamente o de manera prioritaria al sector público. La idea central de su texto es cómo transformar el papel del gobierno de **proveedor** en **facilitador**. Cabe aclarar, sin embargo, de acuerdo con Osborne y Gaebler, que el concepto de *gobierno catalizador* no implica de por sí un apoyo a la privatización. Esta se visualiza como una alternativa gerencial disponible, pero no es en sí misma la solución para la prestación de los servicios públicos.

## Como está vista la Sociedad Civil

La sociedad civil argentina tiene “muchas capacidades para adecuarse a la situación de crisis social, flexibilidad organizacional y alta preocupación por los grupos marginados, aunque posee fallas estratégicas y un insuficiente nivel de profesionalización” según el Índice CIVICUS de la Sociedad Civil Argentina 2005, publicado por el Grupo de Análisis y Desarrollo Institucional y Social (GADIS).<sup>23</sup>

El abordaje del estudio y la metodología de investigación fueron desarrollados por la organización internacional CIVICUS (Alianza Mundial para la Participación Ciudadana), que está impulsando la realización de este estudio en más de 50 naciones. En nuestro país, GADIS lleva a cabo el estudio, que es un análisis crítico de la situación de la sociedad civil en los últimos años, y su relación con el Estado y el sector privado. El trabajo también marca fortalezas y debilidades del sector, además de proponer una serie de recomendaciones para lograr su fortalecimiento.

El informe revela que la sociedad civil tiene “una amplia capacidad de adaptarse al entorno y a la situación de crisis social” y “flexibilidad organizacional”, lo que permite una respuesta rápida de las demandas de la población, con un amplio conjunto de servicios sociales, educativos, de asistencia alimentaria, de ayuda sanitaria, de apoyo a micro emprendimientos productivos y otras.

El documento elaborado por GADIS pone énfasis en la credibilidad que tiene el sector de las ONG, es decir, que su aporte es evaluado “positivamente tanto por la opinión pública en general como por parte de actores sociales importantes tales como el Estado y el sector privado”. *“...estos niveles de confianza, en muchos casos mayor que Iglesia y el sector educativo, potencian la posibilidad de contar con mayor participación entre la población”*.

Otras de las fortalezas observadas fueron: el profundo nivel de compromiso solidario, con fuertes iniciativas solidarias; el alto grado de compromiso del voluntariado; la preocupación por los grupos marginados; la calidad de los recursos humanos; la pluralidad; la capacidad de innovación para desarrollar estrategias de intervención novedosas para generar compromiso comunitario y autogestión, entre otras.

La investigación sostuvo que padecen, en su mayoría, de la falta de recursos financieros: “la mayoría de las OSC<sup>24</sup> carece de financiamiento e infraestructura adecuada, lo que genera una excesiva dependencia del trabajo voluntario y se traslada a la baja capacidad de sustentabilidad de las organizaciones”.

“Lo interesante de este estudio es que hubo mucha participación de la sociedad civil para brindar información, y eso le ha dado mayores matices de los que tienen los estudios más cuantitativos. Los pequeños hallazgos salieron de un interesante debate y de propuestas que los referentes de las organizaciones hicieron en un taller, que se hizo en noviembre pasado”.<sup>25</sup>

En cuanto a las debilidades del sector, el documento señala particularmente “fallas estratégicas, en cuanto a la definición de sus fines, muchas veces ambigua, en términos de valores en lugar de hacerlo en función de objetivos y tienen grandes dificultades para poder llevarlos a la práctica y evaluar el cumplimiento de los mismos”. Al mismo tiempo, destaca el “insuficiente nivel de profesionalización”, con un extendido voluntarismo, y “el bajo interés en la transparencia” por la falta de rendición pública tanto de sus cuentas como de las actividades realizadas, lo que puede convertirse en potencial razón para que se produzca una merma de la confianza social con la que el tercer sector cuenta actualmente.

Cuando se analiza la visibilidad de la sociedad civil, como actor social, en los medios de comunicación, el documento señala la “poca llegada a los medios, con un impacto limitado sobre la opinión pública”.

Con el fin de fortalecer a la sociedad civil, los actores entrevistados resumieron algunas recomendaciones a tener en cuenta, como:

- “promover la revisión y reformulación, con la activa participación de las OSC, de la normativa existente y marco regulatorio para lograr legislación más acorde con la naturaleza y necesidades del sector;
- facilitar y fortalecer el intercambio y el acceso a la información entre OSC, promoviendo la creación de nuevos instrumentos de difusión y la incorporación de capacidades para la comunicación en las organizaciones y redes;
- aumentar la visibilidad pública de las acciones de la sociedad civil, mejorando la vinculación con los medios y agencias especializadas e incorporando capacidades comunicacionales en las organizaciones;
- promover el fortalecimiento institucional, facilitando el acceso a la capacitación de los directivos y staff profesional en competencias para la gestión, la planificación y la evaluación por resultados;
- promover la mayor participación de la sociedad civil en la formulación e implementación de estrategias nacionales para la erradicación de la pobreza, asegurando la participación de las personas pobres y comunidades marginadas en esa planificación, y poniendo especial énfasis en su empoderamiento”, entre otras sugerencias.

“Este índice se complementa con otros análisis que se hacen a nivel regional, y posibilita el armado de una red de organizaciones sociales que pronto formará un centro de recursos OSC, que aportará bibliografía y documentación de experiencias y proyectos de otros países. Eso dinamiza el escenario y permite que comparemos la realidad de otras organizaciones sociales” terminó diciendo Ciccone.<sup>26</sup>

Para Manuel Mora y Araujo, hay dos conceptos: sociedad civil y organizaciones sociales - sector social.

La sociedad civil a veces se organiza, a veces se desarrolla bajo formas espontáneas, no orgánicas. El capital social requiere organizaciones. La sociedad civil en sí misma no es una entidad, es un espacio; es un “elemento”, como el agua; para tornarse efectiva, requiere estructura, esto es, organizaciones (el agua en una canilla, un río con un cauce, un lago...).

Cuando la sociedad se expresa inorgánicamente, puede producir impactos políticos, pero no construye capital social.

Ej.: el 17 de octubre del 45, los cacerolazos en la caída de De la Rúa, Catamarca (caso María Soledad). Esos eventos contienen algunas organizaciones, pero esencialmente son inorgánicos.

Algo es claro: el concepto de “sociedad civil” apare-

ce en la historia -hace 200 o 300 años- por oposición al Estado. La sociedad civil., por definición, no es el Estado; es la otra cara de la sociedad, la cara que no es el Estado.

*“... si las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones sociales (llamadas ong's) se desarrollan en dependencia del Estado, desnaturalizan su esencia. Su rasgo distintivo, su elemento diferenciador, es la espontaneidad de su accionar.”*

Tampoco deben confundirse -o sea, no son lo mismo y tampoco son un sustituto- de los partidos políticos y las estructuras de representación democrática de la ciudadanía en el gobierno. No deben ser parte, ni apéndice, ni instrumentos de los partidos. Los complementan, pueden cooperar activamente con ellos, pero son otra cosa.<sup>27</sup>

El poder reside en los ciudadanos, quienes deben ejercer el control de las actividades estatales. Muchos han sido los mecanismos de participación y control social de la gestión pública ensayados hasta la fecha, registrándose algunos éxitos y numerosos fracasos.

## Conclusiones

Paralelamente al agravamiento de la situación social, en la Argentina se fue produciendo una significativa e innegable transformación del Estado que dio lugar a un nuevo modelo de intervención social. Porque en la década del '90 se avanzó con la desregulación del mercado de trabajo, se flexibilizaron las condiciones de contratación de los trabajadores y se redujeron los costos del despido.

Se sumó a esto un deterioro importante en la calidad de los servicios básicos de salud y educación y la seguridad social sufrió una transformación radical, con la privatización del sistema de previsión social.

La puesta en marcha de programas focalizados para paliar la pobreza no modificó la situación de exclusión sufrida por la sociedad argentina, aún a pesar de ciertas condiciones de reactivación económica asociada directamente al funcionamiento macroeconómico del país.

Ningún análisis serio podría obviar los significativos cambios producidos sobre la estructura y las reglas de funcionamiento de la economía, producto de la privatización de los activos del Estado, la reducción del aparato estatal, la desregulación y la apertura externa, que si bien tuvieron efectos positivos en el crecimiento del producto, no generaron los mismos efectos sobre la calidad de vida de la población.

La gran contradicción aparece entre crecimiento económico-empleo-disminución de la pobreza, impactando sobre la cuestión social de exclusión, porque el nuevo paradigma, impulsado también desde los organismos internacionales, se propuso para la gestión de la política social, una visión “residual”, sosteniendo que al Estado le correspondía actuar allí donde el mercado no llegaba. Pero el mercado y la iniciativa privada actuando libremente, no constituyeron mecanismos eficientes y el gasto social focalizado en diferentes grupos vulnerables, produjo errores de inclusión y de exclusión, que luego fueron reparados en parte por las políticas masivas y de emergencia implementadas por el Gobierno provisional en 2002.

A finales de los '90 había 76 programas focalizados y

gestionados desde el Gobierno para atender la pobreza, pero la crisis de 2001, exigió la reorientación de los fondos disponibles y el lanzamiento de tres mega programas de emergencia, como el “Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados”, el “Programa de Emergencia Alimentaria” y el Programa Remediar”. El primero a cargo el Ministerio de Trabajo, el segundo implementado desde el Ministerio de Desarrollo Social y el último a cargo del Ministerio de Salud.<sup>28</sup>

El gobierno catalizador es el principio básico de la propuesta para reinventar el gobierno<sup>29</sup>. El mismo implica transformar el gobierno tradicional, proveedor directo de servicios, en uno facilitador, promotor, coordinador, que armonice y active las iniciativas de los sectores privados, comunitarios y otras organizaciones no gubernamentales para la búsqueda de soluciones a los problemas de la sociedad. Para lograr ese objetivo se tienen que separar -o diferenciar- las decisiones sobre dirección o formulación de políticas de las actividades relacionadas con la prestación directa de los servicios; es decir, distinguir claramente entre “llevar el timón o remar”.

El Estado y la sociedad civil deben constituir una alianza estratégica, y dentro de la sociedad civil las organizaciones sociales son claves, ya que son poseedoras del capital social<sup>30</sup> y a través de ellas se vehiculiza el voluntariado.

Como antes dije, es necesario también un cambio, una revitalización de la política, de la conducta de funcionarios, legisladores, que permitan a la sociedad apreciar que algo mejora. Sostengo que no es necesario el “que se vayan todos” para poder tener una clase política sana, sino que hay que depurar la existente. También en este rol el Tercer sector desarrolla a través de algunas instituciones una permanente exposición pública de funcionarios corruptos o ineficaces.

El rol del Estado es irremplazable en la conducción de la integración económica que tenga como objetivo la promoción de la justicia social, la búsqueda de equidad entre regiones y grupos sociales y la sustentabilidad. El es el responsable de conducir una estrategia económica consensuada, que lleve al bienestar social, y de políticas sociales que lo refuercen. Los mercados competentes y eficientes no existen en el vacío, sino que deben ser creados y sostenidos por un Estado que establezca, aplique y haga respetar las reglas del juego.

El Estado democrático debe ser un instrumento de la sociedad para enfrentar los problemas económicos y sociales que el mercado no puede resolver. Por tanto, la discusión no debe plantearse como disyuntiva entre Estado o mercado.

El Estado Catalizador no se trata de un Estado proteccionista ni regulador tradicional que implique inhibir la iniciativa privada sino de un Estado socialmente responsable ante la sociedad que pueda impulsar un proyecto de desarrollo definido democráticamente, con la participación de los otros actores de la sociedad civil (mercado y Tercer sector).

Este nuevo y estratégico papel del Estado en la dinámica económica y social implica una reforma fiscal integral con una lógica productora y redistributiva, a la vez capaz de recaudar los recursos suficientes para evitar défi-

cit fiscales que, por su magnitud, se conviertan en un problema para el desarrollo.

El papel social del Estado requiere que éste brinde seguridad y servicios sociales y promueva el bienestar de toda persona. Ello implica políticas específicas orientadas a los sectores más vulnerables de la población, las cuales deben traducirse en legislaciones que establezcan derechos y no en políticas discrecionales, mero asistencialismo<sup>31</sup> o de clientelismo (vg. planes trabajar a cambio de apoyos de campaña).

En general, el Estado ha hecho poco por el desarrollo del sector social. Más bien intenta controlarlo, politizarlo y cooptarlo para el clientelismo político. La gente se orienta al voluntariado y la participación en ong's como reacción al estilo de politización manipulativa que predomina en la cultura política argentina, como alternativa a la participación en los partidos.

Pero esta es una visión parcial, enfocada en nuestra experiencia de algunas décadas. La realidad es que la sociedad argentina hoy demanda más Estado (más calidad de Estado, no más burocracia, aparataje y ñoquis). La realidad es que el mundo moderno necesita al Estado y necesita que éste cumpla funciones útiles a la sociedad. El Estado debe hacer lo que tiene que hacer. ¿Quién define su agenda? La sociedad a través de sus instituciones, los líderes políticos.

Las ong's tiene que hacer lo suyo. Los partidos, lo suyo. Las empresas, lo suyo. Ningún sector va en detrimento de los otros.<sup>32</sup>

El objetivo central del Estado debe ser el desarrollo justo y sustentable para todos, sin por ello excluir medidas asistenciales de emergencia o compensatorias para grupos específicos.

Como afirmó el Banco Mundial en 1997, "*Sin un Estado efectivo el desarrollo económico y social sustentable es imposible... el Estado es central para el desarrollo económico y social, no como un proveedor directo del crecimiento pero si como un socio, que catalice y facilite*"<sup>33</sup> Esto lleva a decir que estamos frente a un "*nuevo consenso de Washington*" acerca del desarrollo y las políticas que el gobierno debe seguir.<sup>34</sup>

En lo que respecta a la salud, es un derecho elemental que no se puede supeditar a los recursos de que dispone la gente. Debe ser una responsabilidad del Estado proporcionar servicios de salud de alta calidad para todos. El acceso al sistema público de salud debe ser general y no supeditado a tener un empleo formal.

Tampoco puede quedar afuera la responsabilidad del Estado en materia de educación, tanto sea en el financiamiento, la repartición igualitaria de los recursos, etc. La educación es un derecho que no se puede supeditar a la capacidad de la gente para pagarla.

Los conceptos antes expuestos indican, a criterio propio, cuales serían los ingredientes para tener un Estado catalizador al servicio de la gobernabilidad, el desarrollo, equidad, en coparticipación con la sociedad civil y se expresan con total independencia de matices políticos o ideológicos que lleven adelante la concreción del nuevo rol del Estado, pudiendo ser probablemente algunas expresiones vertidas consideradas de meramente declamativas, utópicas o de muy difícil concreción en el corto o mediano plazo, pero si es evidente que el Estado ha cambiado, su rol debe ser redefinido y los cambios estructurales realizados en Argentina a partir de la reforma del mismo, promovidas como un componente principal de las políticas de modernización.

## Notas

- 1 ACUÑA MARCELO - "Alfonsín y el Poder Económico", pág. 290 – Año 1995 – Ed. Corregidor
- 2 DALBOSO HUGO LUIS – "Reforma y organización estatal en los '60 y los '90" – del Proyecto: Estado, Sociedad y Cultura Democrática en la Reforma del Estado Argentino" - Universidad Católica Argentina
- 3 BRESER PEREIRA, LUIZ CARLOS – "La Reforma del Estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control" – Desarrollo Económico, Vol. 38 N° 150 - jul/set - 1998
- 4 Término usualmente utilizado en nuestro país para referirnos a las empresas públicas que constituían el patrimonio empresarial del Estado, que en muchos casos fueron malvendidas pese a su rentabilidad y gestión relativamente eficiente
- 5 GARCIA DELGADO, DANIEL "La Reforma en Argentina: de la hiperinflación al desempleo estructural". Revista del Clad "Reforma y Democracia" Nro. 8.
- 6 VERBITSKY HORACIO – "Robo para la corona" – Ed. Planeta - 1991
- 7 Podemos considerar como lo define el padre jesuita Francisco Suárez que el "bien común" es "un status" en el cual los hombres viven en un orden de paz y de justicia con bienes suficientes para la conservación y el desarrollo de la vida material, con la probidad moral necesaria para la preservación continua de la naturaleza humana.
- 8 LOPEZ MARIO JUSTO "Manual de derecho político", pág. 270 – 2da. Edición – Ed. Depalma - 1997
- 9 OSZLAK OSCAR – "De menor a mejor: el desafío de la "segunda" reforma del Estado" – Artículo publicado en Revista Nueva Sociedad, N° 160 – Venezuela - 1999
- 10 DANIEL ARROYO – "El Cambio de la estructura social y de las nuevas formas de organización en Argentina"

- 11 Podemos conceptualarlo como aquel Estado en donde la intervención de éste es para promover y fomentar actividades que refuercen la creación de un capitalismo nacional de base industrial y permitan su reproducción.
  - 12 OSZLAK OSCAR – ob. cit.
  - 13 DAVID OSBORNE – TED GAEBLER – “La reinención del gobierno” – Ed. Piados - 1992
  - 14 PETER DRUCKER – “Age of Discontinuity”
  - 15 JELIN ELIZABETH, Investigadora de CONICET, U.B.A. en su análisis acerca de los Movimientos Sociales y ONG en América Latina en los años 90.
  - 16 ALTAMIRANO PATRICIA Y CABALLERO KARINA – “Caracterización del Tercer Sector en Argentina”, artículo publicado en comunidar.org.ar.
  - 17 ALVARO RUIZ MORENO – “La Reconstrucción del Estado: una agenda tentativa”
  - 18 MARÍA CECILIA TOSONI Y OTROS - “La Sociedad Civil y la transformación social”.
  - 19 BERNARDO KLIKSBERG – “Repensando el Estado para el desarrollo social; más allá de convencionalismos y dogmas” – Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 8 – julio/1997.
  - 20 Rol del Estado, documento elaborado por el Foro de Alternativas Socioeconómicas dentro de la Cumbre de los Pueblos de las Américas para Jefes de Estado y de Gobierno, para dicha Cumbre realizada en Santiago de Chile en abril de 1998.
  - 21 Organizaciones Privadas Sin Fines de Lucro
  - 22 Thompson Andrés – “POLITICAS PUBLICAS Y SOCIEDAD CIVIL EN ARGENTINA. El papel de las organizaciones sin fines de lucro”. CEDES, Buenos Aires, Argentina. Septiembre de 1995.
- Muchas de las OPFSL ocupadas en cuestiones que podrían englobarse bajo el ítem desarrollo social, reúnen las características para conformar el tipo ideal de institución a la que se refieren los organismos internacionales cuando hablan de ONG. Por las siguientes razones:
- a) Trabajan con poblaciones de sectores populares; b) Poseen una mínima organización burocrática y un equipo profesional que oferta un servicio; c) Están vinculadas a la cooperación internacional; d) Tienen permanencia en el tiempo; e) Fundamentalmente, son instituciones productivas socialmente y por lo tanto navegan en mares contemporáneos con ventajas y desventajas. En este caso, esta situación las hace sensibles a los cambios político-culturales habidos en las tres últimas décadas.
- 23 (INFOCIVICA, 15 de agosto de 2006).
  - 24 “Organizaciones de la Sociedad Civil”.
  - 25 CICCONE ELIDA, directora ejecutiva de GADIS
  - 26 El tercer Sector goza de buena imagen - Según el estudio de GADIS, la sociedad civil cuenta con un alto nivel de confianza y credibilidad, posee la capacidad de incidir en políticas públicas y se la considera más eficaz que el Estado en el fortalecimiento de la democracia, aunque presenta fallas estratégicas y falta de profesionalización. - Infocívica.
  - 27 Manuel Mora y Araujo - Presentación hecha en la Embajada Británica en Argentina, 17/03/2004
  - 28 Transformación del Estado - Pág. web del Ministerio de Desarrollo Social.
  - 29 Dentro de los diez principios cuya aplicación constituye la base para la reinención del gobierno planteada por D. OSBORNE y T. GAEBLER en la obra citada.
  - 30 “Normas, instituciones y organizaciones que promueven la confianza, la ayuda recíproca y la cooperación...las cuales contribuyen a: reducir los costos de transacción, producir bienes públicos, y facilitar la constitución de organizaciones de gestión de base efectivas, de actores sociales y de sociedades civiles saludables.” – J. DURSTON ¿Qué es el capital social comunitario? – CEPAL, Serie Política Sociales N° 38 – Chile – 2000.
  - 31 Entendido como la entrega directa de bienes o servicios para paliar situaciones de pobreza, sin la participación ni desarrollo de capacidades y conciencia de los sujetos de la acción.
  - 32 Manuel Mora y Araujo - Presentación hecha en la Embajada Británica en Argentina, 17/03/2004
  - 33 Banco Mundial (1997) – “El Estado en un mundo en transformación. Informe sobre el desarrollo mundial 1997”
  - 34 ROBERTO J. ARIAS - “ Que hacer con el Estado en Argentina – La nueva administración pública y la reforma del Estado” - FUNDACIÓN NOVUM MILLENIUM – nov-2000